

Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Band: 49 (1969-1970)
Heft: 7

Artikel: Zur Totalrevision der Bundesverfassung
Autor: Winterberger, Gerhard
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-162330>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 17.11.2024

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Zur Totalrevision der Bundesverfassung

GERHARD WINTERBERGER

Im Jahr 1965 sind die Motionen Obrecht und Dürrenmatt zur Totalrevision der Bundesverfassung eingereicht worden. Im Text der Motion Dürrenmatt heisst es, dass die Grundprinzipien der schweizerischen Verfassung zwar gefestigt und unbestritten seien, dass aber manches neu umschrieben werden müsste und dass es ausserdem eine Reihe von Problemkreisen gebe, die ihren Niederschlag in der Verfassung finden sollten. Und auch Obrecht legt dar, dass das freiheitliche und demokratische Grundprinzip unbestritten sei und nur in Einzelfällen der Diskussion rufen würde. Es werde sich daher vorwiegend um eine organisatorische Reform und weniger um eine materielle handeln.

Der Bundesrat hat eine Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von alt Bundesrat Friedrich T. Wahlen mit dem Studium einer allfälligen Totalrevision der Bundesverfassung betraut. Die Arbeitsgruppe hat einen Fragenkatalog ausgearbeitet und den Kantonen, Parteien und Universitäten und anschliessend auf besonderes Gesuch hin auch den Spitzenverbänden der Wirtschaft zur Vernehmlassung unterbreitet. Man will damit Gedanken und Vorschläge für eine Revision der Bundesverfassung sammeln als Unterlagen für die Arbeit einer künftigen Expertenkommission. Das eigentliche Vernehmlassungsverfahren wird erst in einer spätern Phase durch den Bundesrat bzw. durch das von ihm beauftragte Departement eingeleitet werden.

Im folgenden sei der Versuch unternommen, zu einigen wesentlichen Punkten im Fragenkatalog der Arbeitsgruppe Wahlen Stellung zu nehmen. Im Anschluss daran werden einige grundsätzliche Überlegungen zur Frage einer Totalrevision der Bundesverfassung angebracht.

Freiheits- und Sozialrechte

Der Frage, ob in einer neuen Bundesverfassung ein besonderer Katalog der *Menschen- und Bürgerrechte* vorangestellt werden soll, kommt meines Erachtens keine erstrangige Bedeutung zu. Die geltende Verfassung kennt ihn – im Gegensatz zu zahlreichen kantonalen Verfassungen – nicht. Die Rechte

sind mehr oder weniger zufällig verstreut aufgeführt. Der freiheitliche Geist der Verfassung hat es erlaubt, verschiedene Rechte als ungeschriebene Individualrechte anzuerkennen, wie zum Beispiel die persönliche Freiheit, die Eigentumsgarantie und das Recht auf Geheimsphäre. Dieser Geist sollte auch in Zukunft erhalten bleiben. Falls ein Grundrechtskatalog aufgestellt wird, so sollte damit kein Anspruch auf Vollständigkeit verbunden sein, da die Entwicklung «ungeschriebener Grundrechte» durch die Art der Ausgestaltung des Verfassungstextes nicht ausgeschlossen werden darf. Die bisherigen Freiheitsrechte wären in diesen Katalog aufzunehmen, wobei in materieller Beziehung möglichst wenig geändert werden soll. In der Verfassung sind nur die Grundsätze darzulegen; die nähere Umschreibung hat durch Gesetz zu erfolgen. Zu beachten ist, dass es kein absolutes Freiheitsrecht gibt, ja dass sich die einzelnen Freiheitsrechte gegenseitige Grenzen setzen, dass auch die demokratische Ordnung, die öffentliche Ordnung, Sittlichkeit und Gesundheit den individuellen Freiheitsrechten Schranken setzen. Weitere Beschränkungen sind nur zulässig im Rahmen der verfassungsmässigen Befugnisse unter Wahrung der Substanz der Freiheitsrechte, auf dem Wege der Gesetzgebung und im öffentlichen Interesse.

Als besonderes Grundrecht wäre die *persönliche Freiheit* (umfassend die körperliche Freiheit, die Willens- und Entscheidungsfreiheit) zu gewährleisten. Als Ausfluss daraus müsste jeder Verhaftete innert 48 Stunden dem Untersuchungsrichter vorgeführt werden. Die Gewährleistung dieses Freiheitsrechtes stellt unter anderem einen Schutz dar gegen eine administrative Versorgung ohne rechtsstaatlich ausreichendes Verfahren. Dieses Ziel könnte allenfalls auch erreicht werden durch Ausgestaltung der Justiz- und Verwaltungsgrundsätze.

Die *Pressefreiheit* wäre nach wie vor in der Verfassung zu verankern. Ihre Schranken ergeben sich durch das Gebot der Sittlichkeit und das Recht auf Geheimsphäre (umfassend auch die Wohnung und das Privat- und Familienleben). Was die modernen Massenkommunikationsmittel (Radio, Fernsehen, Film) anbelangt, so wäre es wohl zweckmässig, in negativem Sinne vorzugehen und vorzuschreiben, dass das Radio-, Fernseh- und Filmwesen nicht staatlich gelenkt sein dürfe. In bezug auf die Pressefreiheit wird sich auch bei uns die Frage der Pressekonzentration stellen. Hier wäre eine klare verfassungsmässige Grundlage wünschbar, obschon von verschiedener Seite die These verfochten wird, der Bund sei schon de constitutione lata kompetent, Bestimmungen gegen eine übermässige Pressekonzentration zu erlassen.

Im Falle der Schaffung eines Katalogs der Grundrechte wäre auch die *Handels- und Gewerbefreiheit* aufzuführen und ganzheitlich (nicht etwa bloss im Sinne der Freiheit der Berufswahl) zu gewährleisten. Andernfalls würde der Anschein erweckt, es handle sich um ein Freiheitsrecht zweiten

Ranges. Die Handels- und Gewerbebefreiheit bildet trotz gewisser Einschränkungen den Grundpfeiler unseres Wirtschaftssystems. Ohne sie wären auch die Eigentumsfreiheit und die Eigentumsgarantie in ihrem Bestande gefährdet. Die nähere Umschreibung der Handels- und Gewerbebefreiheit wäre bei den Wirtschaftsartikeln vorzunehmen.

Es dürfte unbestritten sein, dass gewisse verfassungsmässige Rechte, wie zum Beispiel die Aktivbürgerrechte, von *Ausländern* nicht in Anspruch genommen werden können. Umgekehrt sollen sie von andern Grundrechten, wie zum Beispiel der Glaubens- und Gewissensfreiheit, nicht ausgeschlossen werden. Teils hätte der Schutz der Rechtsgleichheit, zum Beispiel insoweit, als es um das Willkürverbot geht, auch die Ausländer einzubeziehen. Bei andern Grundrechten wäre zu differenzieren. Je nach Gegenstand müsste weiterhin eine unterschiedliche Behandlung von Schweizern und Ausländern möglich sein. Man könnte sich hier einem Antrag der «Vereinigung Rechtsstaat» anschliessen, es sei in einer neuen Verfassung nicht definitiv und scharf zwischen den Grundrechten zu unterscheiden, die für alle Einwohner gelten, und den andern, die den Bürgern vorbehalten sind. Soweit sich die Antwort nicht klar ergebe, handle es sich um Abwägungsfragen, deren Lösung eher dem Gesetzgeber überlassen bleiben sollte.

Ein für alle Grundrechte geltender, sogenannter allgemeiner «*Schrankenartikel*» zu den *Freiheitsrechten* ist nicht zu empfehlen, da sich die Probleme von Grundrecht zu Grundrecht verschieden stellen würden. Hingegen könnte im Anschluss an das Willkürverbot der Grundsatz der Ausübung der staatlichen Kompetenzen nach dem Prinzip der Verhältnismässigkeit in die Verfassung aufgenommen werden. Der Jesuitenartikel, der Klosterartikel und das Schächtverbot sind als Ausnahmen von den Grundrechten fallen zu lassen.

Eine grosse Diskussion dürfte über die sogenannten *Sozialrechte* stattfinden. An solchen nennt der Fragenkatalog als Beispiele: Recht auf Arbeit, auf eine anständige Wohnstätte, auf Ferien und Freizeit, auf Bildung usw. Während die Freiheitsrechte nach der herrschenden Auffassung gegenüber dem Staat gelten und damit dem einzelnen die Sphäre garantieren, in welche die Staatsgewalt nicht eingreifen kann, gehen die sozialen Grundrechte auf Leistungen des Staates aus, das heisst, sie begründen Ansprüche auf den Staat. Die geltenden «Freiheiten» sind also «Rechte auf grundsätzliches Nichteingreifen des Staates in die verfassungsmässig umschriebene staatsgewaltfreie Sphäre des Bürgers»¹. Die Sozialrechte haben eine andere Struktur als die Freiheitsrechte. Anders als die Freiheitsrechte geben die Sozialrechte dem Bürger keinen unmittelbaren Anspruch auf eine konkrete Leistung des Staates oder von Drittpersonen. Die sozialen Grundrechte bedürfen erst der Konkretisierung durch den Gesetzgeber, also beispielsweise durch ein «Feriengesetz», ein «Studienförderungs- und Beihilfegesetz» usw. Die

Bürger erwerben erst auf Grund dieser Gesetze einen Leistungsanspruch. Bei den sozialen Grundrechten handelt es sich um Verfassungsnormen, die unmittelbar nur den Gesetzgeber verpflichten.

Nun besteht zwischen den Freiheitsrechten und den sozialen Grundrechten ein echtes *Spannungsverhältnis*. Der Bereich der Freiheitsrechte kann dadurch empfindlich eingeschränkt werden, da die sozialen Grundrechte in ihrer Konkretisierung faktisch vor den Freiheitsrechten Vorrang geniessen. So würde zum Beispiel das Recht auf Arbeit und ihr Gegenstück die Pflicht zur Übernahme der zugewiesenen Arbeit sowie ein gesetzlicher Arbeitsplatzschutz die Vertragsfreiheit und die individuelle Freiheit stark einschränken und eine staatlich gelenkte Wirtschaft voraussetzen. Das Recht auf eine «anständige Wohnstätte» wäre begrifflich kaum zu fassen; und es wäre nur dann durchsetzbar, wenn der Bund den Immobilienmarkt beherrschen würde und eine genügende Wohnungsproduktion sichergestellt werden könnte. Die Durchsetzung zahlreicher sozialer Grundrechte bzw. ihre Konkretisierung auf der Gesetzesstufe hätte einen Prozess der Vereinheitlichung und Nivellierung zur Folge. «Denn staatliche Förderungsmassnahmen tragen nicht nur kraft der Generalisierung im Gesetz die Tendenz der Gleichbehandlung aller in sich, sondern stehen durchaus unter dem Gebot des Gleichheitssatzes; und Gleichheit widerstreitet der Freiheit. Ist der Verwirklichung von immer neuen sozialstaatlichen Forderungen unter Berufung auf das Sozialstaatsprinzip und die sozialen Grundrechte keine rechtliche Schranke gesetzt, dann steuert der Sozialstaat mit Sicherheit dem totalen Fürsorge- und Versorgungsstaat zu. Dann bildet nicht einmal das Haushaltsvolumen eine wirksame tatsächliche Schranke, weil die Ausgaben für soziale Zwecke unter den gegenwärtigen politischen Verhältnissen in den Parlamenten nur zu leicht Vorrang erhalten vor den Ausgaben für die übrigen Staatsaufgaben².»

Freiheit bedarf als Korrelat der *Verantwortung*. Denn jedes Prinzip, dasjenige der Freiheit, der sozialen Sicherheit, der Demokratie usw. geht an seiner Übersteigerung zugrunde. Sozialpolitik gehört zweifellos zu den Aufgaben eines modernen Staates. Sie setzt jedoch eine leistungsfähige und tragfähige Wirtschaft voraus. Die Grundlagen für die Sozialpolitik sind in Verfassung und Gesetz weitgehend vorhanden. Von einer Aufnahme «sozialer Grundrechte» in eine neue Verfassung wäre abzusehen. Die Lösung bzw. die verfolgten Postulate wären auf dem Weg von Kompetenzbestimmungen zu suchen, wie dies bisherigem schweizerischem Verfassungsrecht entsprochen hat.

Wie bereits erwähnt, stellen die Freiheitsrechte eine Sicherung gegen Übergriffe des Staates dar. Es ist Sache des Gesetzgebers und nicht der Verfassung, Art und Umfang der *Drittwirkung* zu ordnen. Die Persönlichkeit des Einzelnen ist auf dem Wege der Gesetzgebung (Privatrecht, Strafrecht, Kartellrecht) gegen Übergriffe von Privaten zu schützen.

Staatsvertragsreferendum

Bei Staatsverträgen ist das Referendum nicht in gleichem Umfang gewährleistet wie bei den Bundesgesetzen. Nach Art. 89 Abs. 4 der Bundesverfassung ist ein Staatsvertrag nur dann dem Referendum zu unterstellen, wenn er mindestens 15 Jahre Geltung haben soll.

Seit den fünfziger Jahren haben sich Gegenstand und Charakter der zwischenstaatlichen Rechtsbeziehungen gewandelt. In vermehrtem Masse stehen rechtsharmonisierende Abkommen, welche eine Änderung des innerstaatlichen Gesetzesrechtes herbeiführen, statt rechtsgeschäftliche und kollisionsrechtliche Verträge im Vordergrund. An die Stelle bilateraler Verträge treten Beschlüsse und Übereinkommen internationaler Organe, die wie nationale Gesetze wirken. In solchen Fällen wird der Bürger Normen unterworfen, denen er nicht zugestimmt hat. Die *Anpassung des Staatsvertragsreferendums erweist sich deshalb als unumgänglich*. Das Postulat ist dringlich, weshalb seine Verwirklichung ausserhalb der Totalrevision anzustreben ist. Es sollte eine Lösung gesucht werden, welche einerseits dem Souverän das Entscheidungsrecht für wesentliche Fragen nicht vorbehält; andererseits sollten die Bundesbehörden in ihrer aussenpolitischen Bewegungsfreiheit nicht allzusehr eingeschränkt sein. Grundsätzlich wäre das Staatsvertragsreferendum so auszubauen, dass der Bürger ein Mitspracherecht erhält, welches dem innerstaatlichen Rechtssetzungsverfahren einigermaßen entspricht. Verfassungsändernde Staatsverträge, die schwerwiegende Eingriffe in unsere Staatsstruktur zu Folge haben, wären obligatorisch, gesetzesändernde jedoch nur fakultativ der Volksabstimmung zu unterbreiten. Bei den übrigen verfassungsändernden Staatsverträgen dürfte das fakultative Referendum genügen. Ausgenommen vom fakultativen Referendum wären Staatsverträge, zu deren Abschluss ein Bundesgesetz oder ein allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss die Bundesversammlung oder den Bundesrat ermächtigt. Hingegen wäre es im Hinblick auf die Ungewissheit der künftigen Entwicklung nicht angängig, die *Teilnahme an Integrationsbestrebungen* durch Verfassungsbestimmungen zum voraus festlegen zu wollen.

Staat und Wirtschaft

Dem Zuordnungsverhältnis Staat und Wirtschaft kommt für eine freiheitliche Gesellschaftsordnung entscheidende Bedeutung zu. Die Freiheit ist unteilbar. *Ohne wirtschaftliche Freiheit gibt es keine individuelle und genossenschaftliche Freiheit*. Auf diese Tatsache haben namentlich Walter Eucken, Wilhelm Röpke und Friedrich A. von Hayek hingewiesen. Auch Zaccaria Giacometti macht darauf aufmerksam, wenn er schreibt: «Zu den Grund-

lagen der Demokratie gehört wohl ein gewisses Mass von wirtschaftlicher Unabhängigkeit gegenüber dem Staat im Sinne von wirtschaftlicher Freiheit. Eine gelenkte Wirtschaft führt, wie schon die wenigen Ansätze nach dieser Richtung in der Schweiz zeigen, letzten Endes zur Diktatur. Echte Demokratie kann somit ihrem Wesen nach nur liberal sein³.» Die Marktwirtschaft ist nicht nur die Grundlage der individuellen und politischen Freiheit; sie ist zugleich der beste Garant eines breiten wirtschaftlichen Wohlstandes. Bei ausgebautem Schul- und Stipendienwesen ermöglicht sie dank des ihr inhärenten Wettbewerbs und des Gewinnerfordernisses den Anstieg der Begabten aller Schichten auf Grund ihrer Leistung. «Der Markt löst Pfründen und Machtstrukturen auf, er schafft immer mehr Führungspositionen auf immer mehr Stufen und nimmt die Auslese derer, die auf diese Weise zunehmend in jeweiliger Mitverantwortung zu den Betriebsentscheidungen beitragen, nicht mehr nach Herkommen und Privileg, sondern nach Leistung vor⁴.» Der Handels- und Gewerbefreiheit kommt eine Doppelfunktion zu: einmal als Individualrecht und zum andern als Grundnorm der Wirtschaftsverfassung. Als Individualrecht gehört sie in den Katalog der Freiheitsrechte, als Grundnorm der Wirtschaftsverfassung in die Wirtschaftsartikel.

Auch die wirtschaftliche Freiheit bedarf ihrer Begrenzung oder Ergänzung durch die *soziale Verantwortung*. Der Staat hat die Rahmenbedingungen und Schranken zu setzen, innerhalb welcher sich der wirtschaftliche Wettbewerb entfalten kann. Eine Rückkehr der «Laisserfaire»-Ordnung erscheint ausgeschlossen. In der vom Vorort durchgeführten Enquête kommen die Sektionen des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins einmütig zum Schluss, dass an den *Wirtschaftsartikeln nichts geändert werden sollte*. Sie sind das Ergebnis langjähriger Auseinandersetzungen und haben sich im grossen und ganzen bewährt. In ihrer Substanz blieb die Handels- und Gewerbefreiheit erhalten. Auf dem Gebiete der Landwirtschaft ist ein staatlicher Interventionismus im Rahmen fester verfassungsmässiger Grundsätze einem uferlosen verfassungswidrigen Interventionismus oder Dringlichkeitsmassnahmen vorzuziehen. Der Versuch, eine Neuformulierung oder Änderung der Wirtschaftsartikel im Sinne einer nochmaligen Verstärkung der liberalen Komponente herbeizuführen, würde zweifellos fehlschlagen. Es müsste vielmehr mit vermehrten Staatseingriffen in die Wirtschaft gerechnet werden. Dabei würde nicht nur die bei uns zweckmässig geregelte Kartellfrage, sondern das Verhältnis von Staat und Wirtschaft direkt berührt. In zutreffender Weise hält Professor Hugo Sieber fest, dass bei einer Totalrevision das ordnungspolitische Leitbild der Planwirtschaft von einer politisch viel stärkeren Gruppe vertreten wird als dasjenige altliberaler Observanz. «Die Reform könnte angesichts der Anfälligkeit unserer Epoche für kollektivistische, planwirtschaftliche und planifikatorische Ge-

dankengänge ebenso leicht zu einer Entfernung von diesem Leitbild führen. Die liberalen Befürworter der Totalrevision gehen also in dieser Beziehung ordnungspolitisch ein nicht unbeträchtliches Wagnis ein⁵.»

Damit wird vom Standpunkt der Wirtschaft die Frage nach einer Erweiterung des Instrumentariums zur staatlichen Lenkung der privaten Wirtschaftstätigkeit in negativem Sinne beantwortet. Auf eine weitgehende, sozusagen «prophylaktische» Kompetenzeinräumung zu interventionistischen Eingriffen durch den Staat kann um so eher verzichtet werden, als notfalls auf dem Dringlichkeitsweg eingegriffen werden kann.

Die vorangehenden Darlegungen erhellen, dass eine *generelle Kompetenz zur Konjunkturpolitik* oder gar ein *Programmartikel* abzulehnen ist, da sie die Möglichkeiten des Staates übersteigen. Hingegen könnte man sich allenfalls mit der Schaffung einer *verfassungsmässigen Grundlage für einen gesetzlichen Ausbau des Instrumentariums der Schweizerischen Nationalbank* einverstanden erklären. Um eine möglichst enge Begrenzung auf die Währungspolitik zu erreichen, wäre der betreffende Verfassungszusatz nicht bei den Wirtschaftsartikeln, sondern beim Notenbankartikel (Art. 39 BV) unterzubringen.

Die Stipulierung einer *konjunkturgerechten Steuerpolitik* in der Verfassung ist ebenfalls abzulehnen. Die schweizerische Demokratie ist für das Anziehen oder die Lockerung der Steuerschraube nach konjunkturpolitischen Gesichtspunkten nicht besonders geeignet. Eine allzusehr nach dem konjunkturtheoretischen Schema ausgerichtete Finanzpolitik könnte ausserdem auf eine zunehmende Zentralisierung der Finanz- und Steuerwirtschaft hinauslaufen und hätte faktisch eine Ausweitung der Ausgaben zur Folge. Allerdings sollte sich der Staat bemühen, in seiner Finanzpolitik auf die Konjunktur Rücksicht zu nehmen, also insbesondere in Perioden einer drohenden Überhitzung Überschüsse zu erzielen. Dazu bedarf es jedoch keines entsprechenden Verfassungszusatzes. Es besteht auch keine Notwendigkeit, dem Bund *zusätzliche Kompetenzen für die wirtschaftliche Landesverteidigung* zu erteilen. Unter diesem Zeichen könnten zahlreiche Sonderinteressen den Schutz des Bundes für sich beanspruchen, wodurch die Handels- und Gewerbefreiheit völlig ausgehöhlt würde.

Finanzverfassung

Es stehen hier folgende drei Fragen im Vordergrund: die Steuerkompetenz des Bundes, der interkantonale Finanzausgleich und die Zielsetzung der Finanzpolitik. Diese Fragen wären kaum im Rahmen einer Totalrevision, sondern auf dem Wege einer Partialrevision zu lösen. Es drängt sich eine *saubere Ausscheidung der Steuerquellen zwischen Bund und Kantonen* auf,

indem die direkten Steuern vollständig oder zum mindesten vorrangig den Kantonen und Gemeinden zu überlassen sind. Der Bund wäre demnach auf die indirekten Steuern zu verweisen, die einen wesentlichen Ausbau erfahren müssen. Die Verstärkung der Verbrauchsbesteuerung im Ausland hat zur Folge, dass Länder mit niedrigen Verbrauchssteuern und hohen Einkommenssteuern im Aussenhandel benachteiligt werden, weil nur die indirekten Steuern an der Grenze ausgeglichen werden. Aus Gründen des internationalen Wettbewerbs wäre in der Schweiz inskünftig ein Ausbau der Verbrauchsbesteuerung bei gleichzeitiger Zurückhaltung bzw. Abbau bei direkten Bundessteuern wünschbar.

Sofern auf die Wehrsteuer und ihre rechtsharmonisierende Wirkung nicht verzichtet werden will, so wäre sie *Finanzausgleichszwecken* dienstbar zu machen und in eine eigentliche Finanzausgleichsteuer umzuwandeln. Damit würde ihr lediglich subsidiärer Charakter zukommen. Durch den Verzicht auf die Wehrsteuererträge wird das Gleichgewicht des Finanzhaushalts des Bundes nicht beeinträchtigt in Anbetracht des Umstandes, dass die Übertragungen des Bundes an die Kantone in den letzten Jahren rund das Dreifache der dem Bund verbleibenden Wehrsteuereingänge betragen. Der interkantonale Finanzausgleich ist an die Voraussetzung gebunden, dass die Ausnützung des Steuersubstrats in den Kantonen nach gleichen oder ähnlichen Grundsätzen erfolgt. Aus diesem Grunde ist von verschiedener Seite im Rahmen des vom Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins bei seinen Sektionen durchgeführten Vernehmlassungsverfahrens der *Erläss eines Rahmengesetzes* postuliert worden. Die Basler Handelskammer weist indessen in ihrem Bericht an den Vorort darauf hin, dass ein weitergehender Finanzausgleich als bisher abzulehnen sei. Generell müsse bei einer Neuordnung der Finanzverfassung darauf geachtet werden, dass die Finanzhoheit der Kantone nicht angetastet werde, da diese den Grundpfeiler unserer föderalistischen Staatsform bildet. Es scheint notwendig, in diesem Zusammenhang auf die Möglichkeiten eines *Konkordates* unter den Kantonen hinzuweisen.

Was die Subventionspolitik anbelangt, so stellt sich die Frage, ob nicht ein *Rahmengesetz über die Ausrichtung von Bundessubventionen* erlassen werden sollte, in welchem Grundsätze über die Anspruchsberechtigung, die Bemessung, die periodische Überprüfung und die Rückerstattung festzulegen wären.

Verfassungsrechtlichen *Regeln für die Finanzpolitik* dürfte eher deklamatorischer Charakter zukommen. Im übrigen hält bereits Artikel 2 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 18. Dezember 1968 die Bundesversammlung, den Bundesrat und die Verwaltung an, «den Finanzhaushalt des Bundes nach den Grundsätzen der Dringlichkeit sowie der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu führen». Bestimmungen über die

langfristige Finanzplanung gehören nicht in die Verfassung; will man sie dennoch aufnehmen, so sollen sie lediglich indikativen, keinesfalls aber bindenden Charakter haben. Die Planungszahlen dürfen nicht als Budget betrachtet werden in der Meinung, dass die Ziffern für die Ausgaben dann effektiv auch eingehalten werden.

Bund und Kantone

In einem Referat an der Sitzung der Aargauischen Handelskammer vom 12. September 1968 hat *Hans Hemmeler* darauf hingewiesen, dass die den Kantonen belassenen Zuständigkeiten, namentlich diejenige der Gesetzgebung, die Substanz des schweizerischen Föderalismus bilden und dass diese Zuständigkeiten zunehmend schwinden und abbröckeln. «Ohne eine gewisse Fülle kantonaler Zuständigkeiten erscheint die Autonomie der Kantone als entleert und von simpler administrativer Dezentralisation nicht mehr erheblich unterscheidbar. Dieses Bewusstsein ist für mich Forderung; Forderung, bestehende Zuständigkeiten zu erhalten und womöglich neue zuzuweisen. Forderung vor allem deshalb, weil ich unter anderem der Auffassung bin, die politische Tätigkeit des Individuums trage dann am ehesten unserer Wirtschaftsgesinnung, dem, was wir wirtschaftlich als richtig erachten, Rechnung, wenn sich diese politische Tätigkeit soweit wie möglich in der überschaubaren Gemeinschaft, in überschaubaren Verhältnissen entfaltet. Überschaubar ist noch der Kanton, das kantonale Staatswesen. Hier, wo sich eigenes Urteil auf Grund eigener Erfahrung, Betrachtung, innerhalb der Erlebniswelt bildet, vermag eine Massenmeinung, vermögen Massenmedien wenig zu wirken. Die Vermassung ist das letzte, was wir wünschen können und das erste, das wir politisch fürchten müssen; und zwar hinsichtlich der Wirtschafts- und der Finanzgesinnung, hinsichtlich dessen, was wir im Begriffe der staatsbürgerlichen Gesinnung zusammenfassen.»

Die fortschreitende internationale Interdependenz auf wirtschaftlichem Gebiet führt immer mehr zu nationalen Lösungen. Andererseits erfordern die Gefahren der modernen Konsum- und Massengesellschaft eine Stärkung der überblickbaren kleinen Gemeinschaften, der Familie, der Gemeinde und des Kantons. Die «Sorge um den kleinen Kreis» (Karl Schmid) ist ein spezielles schweizerisches Anliegen. Bei einer Verfassungsrevision wäre deshalb eine Zuständigkeitsordnung zu schaffen, welche dem Föderalismus Substanz verleiht. *Dabei ist die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen wie bisher gemäss Art. 3 BV zu ordnen, wonach die Generalkompetenz zugunsten der Kantone lautet, während die Aufgaben und Kompetenzen des Bundes einzeln aufzuzählen sind.* Die Kantone wären demnach souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Sie üben alle Rechte

aus, die nicht der Bundesgewalt übertragen sind. Damit wäre eine verfassungsmässige Barriere gegenüber dem Aushöhlungsprozess des staatlichen Charakters der Kantone geschaffen. Diese Lösung würde den Problemen der politischen, sprachlichen und konfessionellen Minderheiten und den unterschiedlichen Lebensverhältnissen am besten Rechnung tragen.

Von verschiedener Seite ist eine Zuweisung der Generalkompetenz an den Bund angeregt worden⁶. Es würde dies bedeuten, dass sämtliche staatlichen Aufgaben vom Bund zu lösen wären, mit Ausnahme derjenigen, die ausdrücklich den Kantonen vorbehalten bleiben. Damit würde der Übergang vom Bundesstaat zum dezentralisierten Einheitsstaat vorbereitet und eine sich bereits angebahnte Entwicklung in gesteigertem Tempo weitergeführt⁷. Einer Umkehrung der bisherigen Kompetenzaufteilung könnte nicht zugestimmt werden. Im Rahmen einer Totalrevision wäre zur Stärkung der föderalistischen Struktur der Eidgenossenschaft die Wiederherstellung einer klaren Abgrenzung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen anzustreben. In gewissen Bereichen, wo die technische Natur der Probleme dazu drängt, kann eine zusätzliche Kompetenzverschiebung von den Kantonen auf den Bund notwendig sein. Als Kompensation ist jedoch eine Stärkung der Selbständigkeit der Kantone in andern Bereichen erforderlich.

Zu einzelnen, im Katalog der Kommission Wahlen aufgeworfenen konkreten Fragen (mit Ausnahme der in den vorangehenden Ausführungen zur Frage der Finanzverfassung, der Steuerordnung und der Wirtschaftsgesetzgebung bereits behandelten) seien folgende Bemerkungen erlaubt:

Das *Schulwesen* sollte weiterhin Aufgabe der Kantone bleiben. Dabei wäre die Erleichterung der gesamtschweizerischen Freizügigkeit durch ein Konkordat unter den Kantonen oder durch ein Rahmengesetz zu fördern. Eine Vereinbarung sollte hinsichtlich des Schuleintrittsalters, des Anfangs des Schuljahres, der Mindestdauer der Schulzeit und des Beginns des Unterrichts in der ersten Fremdsprache erreicht werden.

Eine Änderung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen könnte die *Zivilprozessordnung* betreffen. Die heutigen Prozessordnungen werden zum grössten Teil von ausländischen Vorbildern übernommen. Gegenwärtig wird an einer Vereinheitlichung dieses Rechtsgebietes gearbeitet. Es wird sich die Frage stellen, ob das Zivil- und Strafprozessrecht nicht als Bundessache zu erklären ist. Damit würde der Bund die Möglichkeit erhalten, die 25 verschiedenen kantonalen Zivil- und Strafprozessordnungen durch eine einheitliche Bundesordnung zu ersetzen. Diese Aufgabe liesse sich auf dem Wege einer Partialrevision lösen. Demgegenüber wäre die *Gerichtsordnung* weiterhin den Kantonen zu überlassen, wobei auf die besonders örtlichen Verhältnisse und Traditionen Rücksicht genommen werden könnte.

Auf dem Gebiete der *Raumordnung* (Landesplanung und Bodenrecht) bringt der neue Bodenrechtsartikel eine neue Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen. Im *Verkehrswesen* dürfte es angezeigt sein, den Bau und Betrieb der Nationalstrassen zur Bundessache zu erklären.

Eine vermehrte *Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Kantonen* auf regionaler oder gesamtschweizerischer Basis ist wünschbar und in den letzten Jahren auch mit Erfolg praktiziert worden. Eine spezielle verfassungsmässige Ermächtigung oder ein differenziertes rechtliches Instrumentarium bedarf es dazu nicht.

Am *Mitwirkungsrecht der Kantone bei Entscheidungen des Bundes* durch Referendum, Standesstimme, Standesinitiative usw. ist festzuhalten. Es gehört dies zu den wesentlichen Grundlagen unseres Staatsaufbaus. Auf diese Weise wird einer Majorisierung der kleineren Kantone und ethnischer und sprachlicher Minderheiten vorgebeugt.

Wirtschaftsrat und Rechtssetzung

Seit Jahren taucht in der innenpolitischen Diskussion ab und zu die Idee eines *Wirtschaftsrates* auf⁸. Es würde sich dabei um eine konsultative Kommission von Fachkundigen aus Handel, Industrie, Gewerbe, Landwirtschaft, Gewerkschaften, Angestelltenorganisationen und Wirtschaftswissenschaftlern handeln zwecks Institutionalisierung der bisherigen Konferenzen der Bundesbehörden mit den Sozialpartnern. Der Wirtschaftsrat wäre als Ersatz für das Vernehmlassungsverfahren gedacht; er könnte aber unter Umständen als zusätzliches Organ der Willensbildung in Funktion treten. Der Vorstand des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins und seine Sektionen lehnen einen Wirtschaftsrat einmütig ab. Dieser trägt allzusehr die Züge des Korporationsstaates, besonders wenn er mit Entscheidungskompetenzen ausgerüstet wäre. Der Wirtschaftsrat würde die Stellung des Ständerates beeinträchtigen und bei auftretenden Schwierigkeiten die Verantwortlichkeiten verwischen. Auch Bundesrat *Nello Celio* hat in seiner Liestaler Rede vom 9. September 1967 die Institutionalisierung einer wirtschaftlichen Gewalt neben der politischen abgelehnt und dabei unter anderem folgendes ausgeführt: «Wir müssen verhindern, dass sich unser System langsam einem Korporationsstaat nähert, einer Staatsform, die immer zum Zerfall der Macht und zum ruhmlosen Ende einer herrschenden Klasse geführt hat. Es ist kaum möglich, die komplexen Probleme der Wirtschaft ausnahmslos auf dem Wege der Absprachen und vorgängig erzielter Verständigungen zu lösen. Dem politischen Willen, dem Gesetz, soll der Vorrang zukommen, ohne dass dabei die Vertreter der Wirtschaft von der Mitwirkung bei der Lösung der Landesfragen ferngehalten werden sollen.»

Auch ein Wirtschaftsrat mit lediglich konsultativen Befugnissen ist abzulehnen. Die Zusammensetzung eines solchen Gremiums müsste schematisch erfolgen, wobei die Verwaltung in der Konsultation der wirtschaftlichen Fachleute zu sehr eingengt würde. Demgegenüber stellt das bisherige *Vernehmlassungsverfahren* eine wesentlich geschmeidigere und sachlichere Lösung dar, die es erlaubt, je nach Bedarf und Eignung die Organisationen und Fachleute der Wirtschaft, die Kantone sowie die Wissenschaft und in der letzten Zeit auch vermehrt die politischen Parteien zu Konsultationen und zur Mitarbeit heranzuziehen. Im allgemeinen hat das bisherige Vernehmlassungsverfahren in wirtschafts- und sozialpolitischer Hinsicht sachlich annehmbare Resultate hervorgebracht.

Formen und Verfahren der Rechtssetzung sollten nicht geändert werden. Wer einer Gesetzgebung unterstellt werden soll, sollte vorgängig Gelegenheit erhalten, seine Meinung dazu kund zu tun. Expertenkommissionen und Verfasser von Entwürfen können nicht alle Gesichtspunkte sehen. Die Nützlichkeit des *Vernehmlassungsverfahrens* ist durch eine grosse Zahl von Entwürfen erhärtet, die auf Grund der eingegangenen Berichte fallen gelassen oder grundlegend überarbeitet wurden. Das Vernehmlassungsverfahren erleichtert die nachfolgende Rechtssetzung mit den zahlreichen Risiken der Referendumsdemokratie. Der Bund ist auf die Experten der Wirtschaft bei der Ausarbeitung von Gesetzen angewiesen. Weder ein Wirtschaftsrat noch sogenannte «Hearings» könnten das Vernehmlassungsverfahren ersetzen. Wünschbar erscheint hingegen eine vermehrte Publizität und Transparenz über die Vorbereitung der Gesetzgebung, zumindest zugunsten der Parlamentarier. Verfassungsrechtlich stützt sich die Mitwirkung der Wirtschaftsverbände bei der Vorbereitung der Rechtssetzung auf Art. 32bis Abs. 2 BV. In der Praxis hat sich jedoch das Vernehmlassungsverfahren wesentlich über diese verfassungsmässige Grundlage hinaus entwickelt. So werden die Spitzenverbände im Rahmen des gesamten wirtschafts- und finanzpolitischen Bereichs zur Mitarbeit herangezogen. Im Hinblick auf diese Entwicklung, die sich im Interesse einer sachgerechten Beurteilung der Probleme aufgedrängt hat, und im Interesse einer sorgfältigen und breit abgestützten Willensbildung sollte dem Vernehmlassungsverfahren umfassender Charakter zukommen. Die Beschränkung auf die Ausführungsgesetzgebung zu den Wirtschaftsartikeln wäre demnach fallen zu lassen. Dabei wäre es zu begrüssen, wenn auch die Parteien in vermehrtem Masse in das Vernehmlassungsverfahren einbezogen würden. In der Praxis wird man sich darauf beschränken müssen, bei den einzelnen Fragen vor allem diejenigen Organisationen heranzuziehen, die sich auf Grund ihrer Sachkenntnisse ein massgebendes Urteil bilden können.

Die *Setzung des materiellen Rechtes* hat bei der Bundesversammlung zu verbleiben. Demzufolge wären durch den Bundesrat zu erlassende Verord-

nungen, die über den Charakter einer Vollziehungsverordnung hinausgehen, abzulehnen. Andernfalls würde die Position des Bundesrates gegenüber der gesetzgebenden Behörde noch weiter verstärkt. In der Regel erfolgt die Beratung der Gesetze durch das Parlament und seiner Kommissionen ohnehin in Tuchfühlung mit den Verwaltungsstellen, die solche Rechtsverordnungen auszuarbeiten haben. Durch die Mitwirkung der Volks- und Ständevertreter ist Gewähr dafür geboten für eine umfassende Berücksichtigung und Abwägung der in Frage stehenden Interessen. Auch die gegenwärtige Regelung der *Dringlicherklärung* von Bundesbeschlüssen hat sich als zweckmässig erwiesen. Sie ermöglicht ein sofortiges Handeln, ohne die verfassungsmässigen Rechte des Souveräns allzu stark zu tangieren.

Art. 2 BV bezeichnet die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt als einen der Zwecke des Bundes. Diese Bestimmung schliesst auch die *Planung* in manchen Bereichen als Voraussetzung einer wirksamen Politik der Eidgenossenschaft ein. Sie ist in die Übertragung einer Aufgabe eingeschlossen. Einer ergänzenden allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Planung käme kaum mehr als deklamatorische Bedeutung zu. Planerische Einzelheiten, Ausführungsbestimmungen gehören nicht in die Verfassung.

Grundsätzliche Überlegungen zur Frage einer Totalrevision

Auf Grund der schweizerischen Verfassungsgeschichte des 19. Jahrhunderts lässt sich feststellen, dass Totalrevisionen stets geistige und politische Bewegungen vorausgegangen sind⁹. Von einer solchen Grundströmung, die 1848 den Bundesstaat und 1872 und 1874 die Vereinheitlichung des Rechts und der Armee anstrebte, und welche nun nach einer völligen Neuordnung unseres Grundgesetzes rufen würde, kann heute nicht die Rede sein. Wohl findet in gewissen Kreisen das Schlagwort von der Demokratisierung der Gesellschaft und der Wirtschaft einigen Widerhall. Zu einer sachlichen Mitarbeit bei einer Verfassungsrevision und zu politischer Kleinarbeit wären diese Gruppen jedoch kaum bereit. Die Schweiz bietet auf Bundesebene ein Mischsystem aus direkter und indirekter bzw. repräsentativer Demokratie. Durch eine totale Demokratisierung kann ein Staat völlig entarten, denn alle politischen Systeme, alle Staatsformen gehen an ihren Übertreibungen zugrunde. «Die Staatsform der Freiheit ist nur in Selbstbeschränkung möglich, und die Referendumsdemokratie steht und fällt mit der politischen Reife und Bewährung des Volkes¹⁰.» Dabei soll die Verfassung ein Bekenntnis sein zu den geistigen Grundlagen unseres Staates, zu den Prinzipien einer lebensvollen Demokratie und des Rechtsstaates, in welchem sich alle schöpferischen Kräfte entfalten können¹¹.

In ihrer Substanz ist unsere Verfassung durchaus zeitgemäss. Sie hat sich

über viele Jahrzehnte hindurch als wandlungsfähig erwiesen. Dank der Möglichkeit, Partialrevisionen, zum Beispiel durch eine Verfassungsinitiative, zu verwirklichen, konnte unsere Verfassung neuen Anforderungen relativ leicht angepasst werden. In zutreffender Weise hält die Thurgauische Handelskammer in ihrer Stellungnahme an den Vorort fest, dass das schweizerische Grundgesetz nach wie vor in durchaus befriedigender Weise die Anforderungen, die die Individuen, die staatliche Gemeinschaft und die ausserstaatliche Umwelt an sie stellen, erfüllt. «Jedenfalls sind kaum Vorbilder zu nennen, weder als Realitäten noch als realistische Modelle, die als Leitbild einer gesamthaft oder in wesentlichen Einzelheiten besserer menschlicher Ordnung dienen könnten. Obwohl diese Überlegung und Sprache heute unpopulär ist, scheint doch die Feststellung angebracht und von sehr wesentlicher Bedeutung, dass das eidgenössische Staatswesen, verglichen mit andern, in seiner Geschichte und insbesondere auch in jüngerer und jüngster Vergangenheit gesamthaft beachtenswert und mit einem Minimum an Pannen und Unzulänglichkeiten funktioniert hat. Das allein schon rechtfertigt eine Zurückhaltung gegenüber tiefgreifenden Änderungen.»

Das «unter geschickter Ausnutzung augenblicklicher Stimmungen und scheinbar bedrängender politischer Konstellationen 1965/66 recht eigentlich erzwungene Gespräch um die Totalrevision» (Kurt Eichenberger) ist von namhaften Staatsrechtlern als politisches Abenteuer bezeichnet worden¹². Zweifellos bergen eine Änderung des bestehenden Verfassungstextes auf wichtigen Gebieten, wie zum Beispiel bei den Freiheitsrechten, auf dem Gebiete der Sozialrechte und bei den Wirtschaftsartikeln ausserordentliche Gefahren in sich, so dass nach Ansicht der Grosszahl der Sektionen des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins die Wirtschaft es vermeiden muss, Diskussionen heraufzubeschwören, die für sie nur zu neuen Belastungen und Erschwerungen führen dürften. Aus all diesen Überlegungen wäre eine *Totalrevision der Bundesverfassung im materiellen Sinne abzulehnen*. Sie würde auch kaum zu einem Erfolg führen.

Die Überprüfung des Fragebogens der Kommission Wahlen zeigt jedoch, dass in einigen Punkten eine *Änderung* wünschbar wäre, so zum Beispiel beim Staatsvertragsreferendum, im Aufbau unseres Rechtsstaates (Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit), beim Bodenrecht und der Finanzverfassung. Zum Teil sind diese Probleme bereits in Angriff genommen. Sie können und sollen, wie andere heikle Fragen auch (Frauenstimmrecht, konfessionelle Ausnahmeartikel bzw. Jesuiten- und Klosterartikel, Schächtverbot), nur *auf dem Wege von Partialrevisionen* gelöst werden. Überprüfungsbedürftig sind nach Ansicht verschiedener Kreise der Stil, der formale Aufbau und die Systematik der Verfassung, die durch zahlreiche Revisionen gelitten haben. Ständerat Obrecht hat in diesem Zusammenhang von einer fehlenden Synthese der Teilrevisionen gesprochen und auf gewisse Ungereimtheiten

hingewiesen¹³. Aus diesem Grunde ist auch das Postulat nach einer Revision im formalen Sinn zur Ergänzung, Bereinigung und Systematisierung erhoben worden. Dabei besteht allerdings die Gefahr, dass sich eine formelle Revision zu einer solchen im materiellen Sinn auswachsen könnte.

Wir haben in der Schweiz einen mit vielen Sicherungen ausgestatteten Apparat der Rechtssetzung. Das Obligatorium der Sanktionierung durch das Volk und die Mehrheit der Stände charakterisiert die schweizerische Verfassungsnorm, nicht die Zugehörigkeit zu einer abstrakten Grundordnung. Darin unterscheidet sie sich vom einfachen Gesetz. Die Verfassung muss nach wie vor substanziierten Charakter tragen und keine blossen Leitbilder enthalten. Eine «verdünnte» Verfassung, die sich mit der Aufstellung von Leitbildern begnügt, würde eine wesentliche Schwächung des Schutzes der individuellen und genossenschaftlichen Freiheitsrechte bzw. einen Abbau ihrer Sicherungen zur Folge haben. Es sei hier die Warnung angebracht, dass erdauerte und bewährte helvetische verfassungsrechtliche Lösungen nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden dürfen.

¹ Vgl. E. Ruck, Schweizerisches Staatsrecht, Zürich 1939, S. 53. – ² W. Geiger, «Die Wandlung der Grundrechte», in: Gedanke und Gestalt des demokratischen Rechtsstaates, hg. von Max Imboden, Wien 1965, S. 25. – ³ F. Fleiner / Z. Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 245. – ⁴ W. Frickhöffer, «Offene und stabile Demokratie durch konsequente Marktwirtschaft», Tagungsprotokoll Nr. 31 der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft, Ludwigsburg, S. 15. – ⁵ H. Sieber, «Ist eine Totalrevision der Bundesverfassung volkswirtschaftlich wünschenswert?», in: Der Bund, Nr. 462, 1966. – ⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang M. Usteri, «Voraussetzungen einer Totalrevision der Bundesverfassung», in: Wirtschaft und Recht, Heft 4, 1968, S. 215. – ⁷ M. Usteri, a.a.O., S. 215f. und ders. Theorie des Bundesstaates, Zürcher Diss. 1954, S. 235 und 262. – ⁸ Ein Hauptvertreter dieser Idee ist M. Imboden. Vgl. «Die Totalrevision der Bundesverfassung», in Sonderheft der Zeitschrift für Schweizerisches Recht «Totalrevision der Bundesverfas-

sung ja oder nein», NF Bd. 87, 1968, Heft 4, S. 507; ferner R. L. Frey, «Der Wirtschaftsrat – eine Möglichkeit zur Verbesserung der wirtschaftspolitischen Willensbildung in der Schweiz?», in: Wirtschaft und Recht, Heft 4, 1968, S. 224ff. Die Argumente beider Autoren vermögen jedoch in keiner Weise zu überzeugen. – ⁹ Vgl. M. Usteri, «Voraussetzungen einer Totalrevision der Bundesverfassung», in: Wirtschaft und Recht, Heft 4, 1968, S. 202ff.; ferner W. Oswald: «Total- oder Partialrevision?» ZSR-Sonderheft a.a.O., S. 528. – ¹⁰ W. Oswald, a.a.O., S. 525. – ¹¹ Vgl. ebenda S. 527. – ¹² K. Eichenberger, «Richtpunkte einer Verfassungsrevision», in: ZSR, N.F. Bd. 87 I, 1968, S. 442; W. Kägi, «Vom bleibenden Sinn der Verfassung in einer veränderten Welt», in: Jahrbuch NHG, Bd. 38, 1967, S. 35ff. – ¹³ Vgl. Motion Obrecht zur Totalrevision der Bundesverfassung, in K. Obrecht, P. Dürrenmatt, L. von Moos, «Motion zur Totalrevision der Bundesverfassung, Antworten des Bundesrates». Reihe «Staat und Politik», Bd. 2, Bern 1967, S. 16ff.